

Documentos de la

DEMOCRACIA

#7

*Las
Facultades
de la
Presidencia*

por

Richard M. Pious

We the People

Documentos de la

DEMOCRACIA

*“La Presidencia de los Estados Unidos
requerirá algo más que clamorosos
manifiestos emitidos desde la retaguardia
de la batalla. Exigirá que el Presidente se
coloque en el centro mismo de la lucha;
que tenga un interés apasionado por el
destino de la gente a la cual encabeza ...”
-- Presidente John F. Kennedy*

Director Ejecutivo: George Clack / **Editor:** Melvin Urofsky

Director Administrativo: Paul Malamud. / **Director Artístico:** Thaddeus A. Miksinski, Jr.

Traducción: Angel Carlos González / **Composición Tipográfica:** Leticia Fonseca G.

ACERCA DEL AUTOR:

Richard M. Pious, Profesor Adolph y Effie Ochs de Estudios de los EE.UU., es presidente del Departamento de Ciencia Política de la Escuela Superior Barnard y catedrático de la Escuela de Postgrado en Artes y Ciencias de la Universidad Columbia en la Ciudad de Nueva York.

Se ha dicho que la presidencia del país es el cargo de liderazgo ejecutivo más poderoso del mundo, pero en muchos aspectos también es uno de los que están más acotados. Al presidente se le ha investido de amplios poderes formales y, sin embargo, a causa de los frenos y contrapesos constitucionales y por las restricciones de la ley, el primer magistrado casi siempre se percata, como dijo una vez Harry Truman, de que “la mayor parte de las facultades del presidente consiste tan solo en lograr que la gente haga lo que debería hacer sin que él se lo pidiera”. Lo que define los límites externos de las facultades del presidente es a menudo el poder de convencer, no el poder de dar órdenes.

La creación de la presidencia

Las facultades constitucionales de la rama ejecutiva del gobierno están contenidas en el Artículo II de la Constitución, el cual dispone que habrá un solo presidente, determina el método de su elección (el Colegio Electoral) y establece un periodo fijo de cuatro años de gobierno.

A todo aquel que lee el Artículo II de la Constitución le llama la atención en seguida el alto grado de atención que éste concede al mecanismo de la elección presidencial y lo poco que se ocupa de las facultades del presidente una vez que ha asumido el cargo. Si bien se le confiere al presidente “el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos”, no se especifica si él podrá dar órdenes a los miembros del gabinete, controlar los departamentos del gobierno o remover a los funcionarios de sus puestos. Aun cuando el presidente puede concertar tratados a través del Senado y con la asesoría de éste, nada se dice de quién tendrá el poder de abrogación. A pesar de que al presidente se le nombra comandante en jefe de las fuerzas militares, no hay ningún otro dato acerca de sus facultades para dirigir a esas fuerzas o sobre sus relaciones con el cuerpo de oficiales uniformados. Si bien es cierto que el presidente puede convocar al Congreso a una sesión especial, tiene el deber de rendir ante éste un informe del estado de la Unión y recomendar medidas al respecto; también puede vetar los proyectos legislativos del Congreso, pero no se dice cuáles serán sus facultades para

expedir reglamentos dotados de fuerza legal.

No se trata de omisiones involuntarias. Los forjadores de la Constitución eran hombres con sentido práctico y muy maduros en el gobierno de las colonias y los estados; además, muchos de ellos contaban con vasta experiencia en asuntos militares y diplomáticos. Ellos redactaron un artículo breve y ambiguo sobre el poder presidencial, con miras a lograr que la Constitución fuera ratificada por las legislaturas estatales que se sentían recelosas del poder ejecutivo. Por eso no describieron en forma cabal al poder ejecutivo ni definieron por completo sus límites. En lugar de eso, dejaron muchos asuntos pendientes para que las generaciones futuras los resolvieran.

El resultado fue un lenguaje constitucional que se podía interpretar de dos maneras. Así, el poder ejecutivo podía estar limitado, confinado y sometido a frenos y contrapesos, o bien, podía ser un instrumento para edificar una economía fuerte, dirigida por el gobierno central, y un baluarte contra los peligros planteados por las potencias extranjeras que se inmisciaban en los asuntos de la nueva nación.

Nominación y elección

La forma en que los presidentes son nominados y elegidos tiene mucha relación con el carácter ambiguo de sus facultades. Al principio, los forjadores de la Constitución llegaron a suponer que el Colegio Electoral, es decir, un órgano que se integraría cada cuatro años para escoger un presidente, con representantes de todos los estados y dominado por los estados más grandes, “nominaría” a cinco candidatos y que la Cámara de Representantes tomaría más tarde la decisión final. En lugar de eso, a principios del siglo XIX los partidos políticos ya eran capaces de ganar el voto de la mayoría en el Colegio Electoral a favor de sus candidatos, con lo cual se creó el sistema actual en el que los partidos predominan. Hacia la década de 1830, las legislaturas estatales ya habían renunciado al poder de escoger a los electores, cediéndolo a la población de los estados, con lo cual la votación para elegir presidente se colocó sobre una base popular.

El sistema de nominación que

usan hoy los principales partidos consiste en contiendas electorales en cada estado (conocidas como elecciones primarias o convenciones electorales) para elegir a los delegados a una convención nacional que, a su vez, escoge al candidato que representará al partido. Los candidatos triunfantes demuestran su talento para recaudar fondos, producir anuncios de radio y televisión, y administrar su imagen personal en los medios para impresionar a la masa de los votantes. La necesidad de contar con fondos y con una organización de los medios informativos reduce la gama de los aspirantes factibles a solo un pequeño grupo de políticos de carrera que, en su mayoría, son gobernadores de estados, senadores o vicepresidentes.

La elección presidencial del 2000, en la que George W. Bush derrotó a Al Gore Jr. en el voto electoral, a pesar de que Gore lo superó con más de medio millón de votos populares, ha dado lugar a muchos debates en la era moderna. La campaña para la elección general es en realidad una campaña en pos del voto de la mayoría en 50 estados (y en el Distrito de Columbia) a fin de ganar los votos electorales de los estados. La ventaja del sistema consiste en que el hecho de realizar por separado esas contiendas, en las que “todo es para el ganador”, pone de relieve la índole federal de la Unión y obliga a los candidatos a pensar en términos geográficos y no tan solo en función de bloques demográficos de votantes. Otra ventaja es que si la contienda es reñida, solo es necesario volver a contar los votos en los estados donde los resultados fueron muy competidos y no hay incentivo alguno para replantear la cuestión de hacer el recuento de votos en todo el país. Así fue como, en el año 2000, la impugnación del recuento decisivo se produjo nada más en Florida, no en todos los distritos electorales de la nación. La desventaja del Colegio Electoral es que, por razones históricas, los estados pequeños tienen una representación excesiva en cuanto al número de electores con que cuentan, lo cual confiere a sus votantes más peso en la contienda, que a los votantes de los estados grandes. Sin embargo, por el hecho de que los estados grandes otorgan todos sus votos a uno u otro candidato, hay un incentivo para que éstos enfoquen

casi toda su atención en los 12 estados más grandes y pasen por alto a los demás, sobre todo a las entidades en las que llevan mucha ventaja o van muy rezagados.

La dificultad final en el uso del sistema del Colegio Electoral es que cabe la posibilidad de que ningún candidato gane la mayoría de los votos electorales, en cuyo caso la contienda se transfiere a la Cámara de Representantes (donde los estados emiten sus votos como una unidad por medio de sus congresistas). Esto ocurrió en 1800 y 1824, y casi llegó a pasar en 1876. También es posible que un candidato que haya ganado la mayoría del voto popular sea derrotado en el Colegio Electoral: así pasó en 1876, en 1888 y volvió a pasar en el 2000.

Separación parcial de los poderes

A criterio de los forjadores de la Constitución, la separación de los poderes debía ser solo “parcial” y no “completa”. Inspirados en las teorías políticas de un francés, el barón de Montesquieu, y del autor inglés John Locke, los forjadores distinguieron la diferencia entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y crearon tres instituciones por separado para ejercer cada uno de ellos. Sin embargo, a fin de mantener un equilibrio entre esas instituciones, decidieron permitir cierta superposición en sus funciones.

Cada institución no solo ejercería sus funciones primarias, sino también participaría en funciones de las otras dos. Por lo tanto, el presidente tendría el poder de indulto (una función judicial) y podría recomendar medidas a la legislatura (una función legislativa). El Senado tomaría parte en el nombramiento de funcionarios (una función propia del ejecutivo) y el Congreso tendría la facultad de remover a funcionarios por medio de juicios políticos de impugnación (una función judicial). Las cortes podrían tomar decisiones de aplicación general, (una función legislativa) y también emitir órdenes (en forma de decretos o mandamientos judiciales) para exigir que los funcionarios del ejecutivo llevaran a cabo acciones específicas.

El impacto de la separación parcial de los poderes repercute en muchos aspectos del gobierno nacional. El presidente goza de un grado mayor



de participación en las operaciones de otras instituciones, pero al mismo tiempo tiene que compartir con la legislatura ciertos asuntos que parecería lógico esperar que fueran exclusivos del ejecutivo (como la preparación de las fuerzas militares, la diplomacia, la creación de políticas internas y el presupuesto). El resultado es que la Constitución no es tanto un programa detallado de acción para el gobierno, con facultades muy bien deslindadas, sino (tal como lo dijo el científico político de Princeton, Edward Corwin) “una invitación a la lucha” por el privilegio de dirigir la creación de las políticas de los Estados Unidos.

Frenos y contrapesos

Así pues, la presidencia funciona dentro de un sistema a base de “frenos y contrapesos”, ideado para dejar que cada una de las instituciones nacionales limite el poder de las demás. El presidente puede vetar las decisiones del Congreso, ya sea por razones constitucionales o de políticas, y su veto no puede ser anulado, a menos que así lo decidan con sus votos dos terceras partes de la Cámara y del Senado. Esto no solo le aporta al presidente un medio para frenar al Congreso, sino también le permite “equilibrar” con anticipación los intereses legislativos (sobre todo si el Congreso está en manos del partido de oposición) con sus propias prioridades, ya que los puede amenazar de antemano con que vetará un proyecto de ley sometido a la consideración de la legislatura. Entonces, el Congreso se puede ver obligado a tomar en cuenta los intereses del presidente antes de aprobar la medida en cuestión, para evitar que éste ejerza su veto. El presidente actúa como un freno de las cortes federales por medio de su poder de designar nuevos jueces federales y magistrados de la Corte Suprema. De hecho, el efecto acumulativo de su facultad de designación le permite hacer que gran parte de la magistratura federal se pliegue a las interpretaciones presidenciales del derecho constitucional y estatutario, a medida que crece el número de magistrados que han sido designados por él.

Sin embargo, también hay frenos y

contrapesos que limitan las prerrogativas del presidente. Por ejemplo, una orden ejecutiva de éste tiene que ser compatible con el derecho estatutario para que las cortes federales la pongan en vigor. La facultad del presidente de designar personas a cargos de alto nivel requiere que él cuente con el consentimiento del Senado por voto mayoritario. La facultad presidencial de concertar tratados está sujeta al “consejo y consentimiento” de dos tercios del Senado. Cualquier orden ejecutiva o acuerdo ejecutivo presidencial (con otra nación) está sujeto al poder de revisión judicial, que es la facultad de la corte federal para declarar nula e inválida dicha orden si a su juicio es inconstitucional.

Juicio político de impugnación y destitución

Los frenos más importantes que afectan al presidente son las “precauciones auxiliares” del juicio político y la destitución por “delitos mayores y menores graves”. Este término jurídico fue tomado de la práctica forense de Gran Bretaña y se basa en los Comentarios de la Ley de Inglaterra de Lord Blackstone. Según ese autor, un “delito mayor grave” es un crimen contra el Estado, como la traición, mientras que un “delito menor grave” se refiere a los casos notables de corrupción y mala administración. El sistema constitucional de los Estados Unidos no contempla la destitución de un funcionario porque haya perdido la confianza de la legislatura (a diferencia de lo que implica la pérdida de un voto de confianza en los sistemas parlamentarios).

Un presidente es impugnado (el equivalente de ser procesado) por mayoría de votos en la Cámara de Representantes. A partir de eso, es juzgado en el Senado, bajo la autoridad del Presidente de la Corte suprema de los Estados Unidos. La sanción no puede ir más allá de la remoción del cargo, pero, de hecho, el presidente de la nación puede ser acusado y juzgado en una corte de justicia sin importar que haya sido condenado o absuelto en el juicio político.

Los forjadores de la Constitución supusieron que al dificultar la realización de juicios políticos éstos rara vez serían utilizados, y en verdad tuvieron razón. En la historia de los Estados Unidos, sólo tres presidentes

se han enfrentado a la impugnación: Andrew Johnson, que en 1868 fue absuelto por un voto, de la acusación de haber violado la Ley sobre la Permanencia en el Cargo (cuyo propósito era evitar que el presidente destituyera a un secretario del gabinete mientras el Senado no hubiera ratificado a su sucesor); Richard Nixon, que presentó su renuncia en 1974 a raíz de que el Comité Judicial de la Cámara recomendó que fuera impugnado por encubrimiento de delitos asociados al robo y allanamiento de Watergate; y Bill Clinton, que fue absuelto por el Senado en 1999 después de haber sido impugnado por la Cámara de Representantes bajo cargos de perjurio y obstrucción de la justicia al rendir su testimonio en un juicio ante un tribunal civil.

zanjar disputas importantes. George Washington declaró en plan unilateral la neutralidad del país en el conflicto británico-francés a principios de la década de 1790, a pesar de que en ningún pasaje de la Constitución se le confería de modo explícito la facultad de hacerlo. Thomas Jefferson compró el Territorio de Louisiana a Francia en 1803, a despecho de que la Constitución no especificaba la facultad del gobierno nacional para adquirir territorio. Andrew Jackson reafirmó el poder de remover a los miembros de su gabinete, al instituir la supremacía del presidente sobre todos los departamentos del ejecutivo, a pesar de que la Constitución guarda silencio en torno a la facultad de destitución. Abraham Lincoln

bélico. A diferencia de un tratado, el acuerdo ejecutivo no requería la aprobación de dos tercios del Senado; por eso Roosevelt usó ese tipo de pacto internacional en el ejercicio de su propia prerrogativa.

Cuando un presidente usa el poder de prerrogativa y tiene éxito, esto produce un efecto de “impulsión”: su partido y el pueblo de los EE.UU. se unen para apoyarlo; la oposición se divide y con frecuencia pierde confianza en sí misma; a menudo la iniciativa es ratificada y legitimada por resoluciones legislativas o judiciales subsecuentes. En cambio, un presidente cuyas acciones son refrenadas por los tribunales —como Truman cuando tomó posesión de las plantas siderúrgicas en la época de la Guerra de Corea, o cuando Nixon incautó los fondos para programas internos— se enfrenta a un efecto de



Poderes en plan de prerrogativa

A pesar de que el poder presidencial parece estar acotado por límites constitucionales y por la dificultad que implica trabajar en coordinación con varias instituciones, los presidentes se dan maña para sortear esas dificultades. A veces reclaman amplios poderes en calidad de prerrogativa, de acuerdo con su propia interpretación de la Constitución. Dotados de esos poderes, toman decisiones unilaterales para resolver disputas graves de políticas o para sortear las crisis, y después justifican sus actos ante el Congreso y el pueblo de los EE.UU., defendiendo tanto la legitimidad de su actuación (su derecho a ejercer el poder) como la autoridad de sus actos (la prudencia de sus políticas).

Desde el inicio de la nación, el poder de prerrogativa ha ayudado a

ejerció tanto poder, que su presidencia sería recordada después por el científico político de Cornell, Clinton Rossiter, como una “dictadura constitucional”: constitucional por cuanto las elecciones de medio periodo y los comicios presidenciales se efectuaron en medio de una guerra civil; y una dictadura en el sentido de que el presidente fue más allá de los límites señalados en las leyes y en la Constitución escrita, en esa época de crisis nacional. Franklin Roosevelt se acogió también a los poderes de prerrogativa antes de la participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. Él concertó un acuerdo ejecutivo con Gran Bretaña para el intercambio de viejos buques de guerra por bases navales, en una maniobra que ayudó en forma notable a los convoyes británicos que surcaban el Atlántico Norte cargados de material

“contragolpe” por el cual el Congreso es propenso a aprobar una legislación con la cual sea más difícil que el presidente ejerza el poder de prerrogativa. Así pues, los reveses de Nixon en las cortes fueron seguidos de la aprobación de una ley por la cual se exigió la aprobación del Congreso para que un presidente pudiera diferir o rescindir asignaciones autorizadas por aquél. La prolongación de la Guerra de Vietnam por los presidentes Lyndon Johnson y Nixon dio lugar a una reacción contra las facultades presidenciales en materia de guerra y a la aprobación de la Ley de Poderes de Guerra de 1973, en la cual el Congreso se confirió a sí mismo la facultad de exigir al presidente, en ciertos casos, el retiro de las fuerzas armadas del campo de batalla. Sin embargo, las cortes federales se han abstenido de expedir

órdenes para exigir al presidente que retire las fuerzas armadas del escenario de las hostilidades, a pesar de que varios miembros del Congreso presentaron sendas demandas contra los presidentes Reagan, Bush y Clinton, dando lugar a la resolución de que los casos interpuestos por miembros individuales del Congreso no deberán ser tomados en cuenta mientras dicho organismo en pleno no presente una demanda.

El liderazgo de la política nacional

No es común que el presidente asuma su cargo con una gran expectativa de cambio, salvo en tiempos de dificultades económicas o en una crisis militar. Él no tiene mucho a su favor en términos del “voto unificado” (la práctica por la cual quien vota por un presidente vota también por otros candidatos del partido de éste que aspiran al Congreso) y es probable que la mayoría de los legisladores de su partido hayan ganado sus cargos en el Congreso, en sus respectivos distritos, con mayores márgenes de victoria (y casi siempre con más votos) de los que obtuvo el mismo presidente. Además, el presidente no controla la estructura del poder en el Congreso: él no decide quiénes serán los líderes de los partidos en la Cámara y el Senado, ni la composición de los comités permanentes ni la selección de los jefes de comité. Tampoco preside las reuniones legislativas de su partido en las que se desarrolla la estrategia del mismo.

Los presidentes gobiernan en un ciclo electoral de cuatro años. Con tal de aumentar sus perspectivas de ser reelectos, al inicio de su gestión son afectos a instar a la aplicación de todas las medidas que requieren sacrificios, con lo cual pueden estar en condiciones de ofrecer a los votantes “los resultados” en los dos años previos a su presunta reelección. Y en efecto, si se requieren medidas de austeridad, ellos las suelen proponer en sus primeros años. En cambio, los miembros del Congreso son elegidos en un ciclo de dos o de seis años; así, todos los miembros de la Cámara y un tercio de los del Senado se deben aprestar a la reelección al cabo de los dos primeros años del periodo presidencial. Por lo tanto, las exhortaciones de un presidente a la austeridad y el sacrificio pueden poner en



peligro el triunfo de sus compañeros de partido en las elecciones de medio periodo.

El partido del presidente casi siempre pierde escaños en las elecciones de medio periodo. En el caso típico, el partido pierde hasta 20 asientos en el segundo año de un periodo presidencial y hasta 40 asientos en el sexto año. Es poco lo que un presidente puede hacer para contrarrestar esas tendencias. Si él desempeña bien su cargo, eso rara vez se traduce en apoyo para los miembros de su partido en las contiendas de medio periodo; en cambio, si lo hace mal, el resultado es la defección de votantes de su partido que pasan a las filas de la oposición. Por lo tanto, los miembros más vulnerables del partido del

Desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial, los presidentes se han beneficiado con varias tendencias que les confieren más facultades para dirigir los asuntos externos, al tiempo que debilitan el poder del Congreso, tanto para influir en sus políticas como para oponerse a ellas.

presidente pueden ver a éste como un lastre para sus respectivas posibilidades de ser reelegidos.

Lo más común es que en el curso del primer año de su gestión (la época de la “luna de miel”), los presidentes consigan gran parte de lo que solicitan, a pesar de que, en forma paradójica, es en ese año cuando tienen menos experiencia y menor conocimiento de la tarea que deben realizar. A medida que acumulan experiencia, se forman una idea más clara de lo que desean, pero entonces se percatan de que, irónicamente, cuentan con menos partidarios en el Congreso que voten a favor de sus

programas, y su índice de éxito en esa institución suele disminuir a medida que avanza el periodo. Casi al final de éste, sobre todo cuando el Congreso está controlado por el partido de la oposición, el presidente se puede encontrar con que tanto sus propuestas presupuestarias como sus nominaciones para altos cargos y para la judicatura federal están “muertos desde su llegada” a los recintos legislativos.

Federalismo

El sistema de los Estados Unidos es de carácter federal y no de tipo unitario. Esto significa que los gobernadores y las legislaturas de los estados representan la soberanía de los ciudadanos de éstos, lo cual crea un sistema de doble soberanía: estatal y nacional. Según el Artículo VI de la Constitución, los poderes de la soberanía nacional son supremos, ya que la Constitución, las leyes y los tratados nacionales tienen supremacía sobre las constituciones y las leyes de nivel estatal. Además se requiere que tanto los funcionarios estatales como los nacionales juren, en el momento de asumir el cargo, que harán cumplir la Constitución y las leyes nacionales, aun a expensas de la constitución y las leyes de su propio estado.

Sin embargo, las autoridades estatales no están bajo el control del presidente ni de los departamentos del gobierno nacional. A pesar de que algunos programas suscritos por el presidente pueden ser puestos en práctica en su totalidad por los funcionarios federales, la mayor parte de los programas nacionales que la Casa Blanca patrocina no pueden tener éxito sin la colaboración de los funcionarios en el nivel del estado, el condado y la localidad. Y como las prioridades de éstos suelen ser diferentes de las que tiene el presidente, la mayoría de las iniciativas de nivel nacional tienen que adquirir un carácter “federal” y “local” para reflejar las condiciones que existen en el nivel de la comunidad local.

Liderazgo en las políticas diplomáticas y de seguridad nacional

Desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial, los presidentes se han beneficiado con varias tendencias que les confieren más facultades para dirigir los asuntos externos, al tiempo que

debilitan el poder del Congreso, tanto para influir en sus políticas como para oponerse a ellas. Franklin Roosevelt y sus sucesores controlaron información de inteligencia que era vital para lidiar con sus adversarios en la Guerra Fría, y en muchos casos convencieron a los miembros del Congreso de que les debían conceder el beneficio de la duda en los asuntos de seguridad nacional. Así, los presidentes se acogieron al poder de prerrogativa que reclamaban de acuerdo a la Constitución, además de las amplias facultades delegadas que les otorgó el Congreso durante la Segunda Guerra Mundial y después de ella.

Ese periodo de poder presidencial en los asuntos externos culminó en lo que algunos observadores han llamado “las presidencias imperiales” de Lyndon Johnson y Richard Nixon, así nombradas porque éstos ampliaron el uso de su poder de prerrogativa para hacer la guerra en Vietnam. La escalada inicial dejó perplejos a muchos miembros del Congreso y al pueblo de los Estados Unidos en cuanto a cuáles eran los objetivos del país; en las escaladas posteriores en Laos y Camboya se usó también ese poder de prerrogativa. A la postre, el Congreso canceló el financiamiento para mantener las hostilidades en Indochina, en el verano de 1973 (cuando Camboya aún estaba sometida a los bombardeos), pero el Congreso no actuó sino hasta después que los Acuerdos de Paz de París pusieron fin a las actividades bélicas de los EE.UU. en Vietnam.

Después de eso, un contragolpe dirigido a la presidencia imperial dio lugar a una legislación que asignó al Congreso un papel activo en el despliegue de las fuerzas del país en conflictos armados que no requerían una declaración de guerra formal (la Ley de Poderes de Guerra de 1973) y dispuso que se debía informar al Congreso sobre las actividades especiales de inteligencia realizadas a base de acciones encubiertas (la Ley de Supervisión de la Inteligencia de 1980). En otras leyes se dispuso que los acuerdos del ejecutivo ya no se podrían mantener en secreto, a espaldas del Congreso, y que todo compromiso nacional de los Estados Unidos tendría que ser proclamado tanto por el Congreso como por el presidente. En la década de 1980, un



Congreso demócrata se propuso dificultar los planes de un presidente republicano que intentaba emprender una intervención militar en América Central; y un Congreso republicano le impuso restricciones a un presidente demócrata, en los años 90, mediante la retención de las cuotas destinadas a instituciones multilaterales y a las Naciones Unidas.

A veces se ha dicho que el periodo posterior a la Guerra de Vietnam fue el de la presidencia “postmoderna”, el cual marcó el final de la época bipartidista en asuntos externos y puso fin a la subordinación del Congreso a las iniciativas del ejecutivo. Hoy en día, tanto en asuntos externos como internos, el presidente necesita contar con el apoyo o por lo menos con la anuencia del Congreso para que sus iniciativas tengan alguna posibilidad de funcionar en el largo plazo. Igual que en los asuntos internos, esto significa que el poder de convencimiento del presidente, y no su confianza en el poder de prerrogativa, es muchas veces el factor decisivo para el éxito o el fracaso de sus políticas.

Principios generales

La experiencia de los Estados Unidos con el poder presidencial puede ser de cierta utilidad para otras naciones. En gran parte, el poder del presidente es “el poder de convencer” al Congreso y al pueblo de este país para que apoye cambios significativos en la política pública, y el sistema funciona de modo casi parlamentario. Pero la presidencia también es un instrumento del poder de prerrogativa, el cual se manifiesta cuando el presidente apela a su propia autoridad constitucional para resolver una emergencia nacional, por un corto tiempo, a pesar de que no tenga más que un apoyo limitado de su partido y del público. Eso fue lo que pasó en 1832, cuando Jackson impidió que Carolina del Sur burlara las leyes aduanales federales; ocurrió de nuevo en 1861, cuando Lincoln dio plena validez a la ley federal contra los estados secesionistas, precipitando así la Guerra Civil; y sucedió también en 1940 y 1941, cuando Franklin Roosevelt consolidó una

alianza con los británicos y los rusos en contra las potencias del Eje.

Estas experiencias nos muestran la utilidad de la ambigüedad propia del lenguaje constitucional de los Estados Unidos, un rasgo que permite el ejercicio de amplios poderes, con límites no especificados, para hacer frente a una situación de emergencia sin el acotamiento de restricciones que le impongan trabas al ejecutivo y le impidan actuar con decisión. No obstante, persisten las preguntas fundamentales en torno al poder ejecutivo en una democracia: ¿cómo puede evitar la población que un ejecutivo dotado del gran poder de sus prerrogativas se erija como dictador? ¿Cómo puede enmendar la sociedad los abusos del poder ejecutivo? La idea estadounidense consiste en salvaguardar el concepto de un gobierno bien acotado, constitucional y democrático, a partir de los siguientes principios: la separación parcial de poderes, de modo que otras instituciones puedan participar en forma habitual en la creación de políticas; frenos y contrapesos para que ningún poder se pueda ejercer por largo tiempo sin una revisión legislativa y judicial de su legitimidad; un federalismo en el que los estados puedan actuar si las instituciones nacionales fallan; y la democracia, de modo que el presidente y su partido tengan que rendir cuentas al electorado a intervalos fijos. En un sistema parlamentario auténtico, los casos de estancamiento y parálisis política pueden ser superados, ya sea con la emisión de un voto de no confianza o con una convocatoria a nuevas elecciones; en el sistema de los EE.UU., basado en un periodo presidencial invariable y fechas fijas para las elecciones, el peligro de la inmovilidad y el empate siempre está presente, pero puede ser conjurado, ya sea con la aplicación acertada del poder de prerrogativa o con la formación de consensos por medio del liderazgo del presidente ante el Congreso y la opinión pública.

Ante todo, la presidencia funciona dentro de una cultura política que es respetuosa de la figura del presidente, pero, al mismo tiempo, es muy escéptica hacia el poder ejecutivo que él detenta. En el sistema de la separación de poderes, la presidencia no encarna la soberanía nacional. Los presidentes no son monarcas

absolutos y no están por encima de la ley: los tribunales han resuelto que ningún presidente es inmune a una demanda judicial privada mientras esté en el cargo, que debe acatar la orden de los jueces cuando le pidan que aporte pruebas, y que está sujeto al proceso judicial. A pesar de que tenemos estatutos por los cuales el Servicio Secreto puede investigar y

arrestar a la gente que lanza amenazas directas contra el presidente, no hay leyes que tipifiquen como delito una falta de respeto a dicho cargo o a quien lo ocupa, y tampoco hay leyes que impidan a la prensa o a los partidos de oposición la expresión directa de críticas al presidente

o a los miembros de su gobierno. La cultura política estadounidense de gran respeto por el cargo, pero con un sano escepticismo hacia el ejercicio del poder de quien lo ocupa, es tal vez el factor más importante para que la presidencia se mantenga dentro de los límites constitucionales del ejercicio del poder. ■

Para lecturas adicionales:

Richard J. Ellis, comp., Founding the American Presidency (Rowman and Littlefield, 1999)

Louis Fisher, Constitutional Conflicts Between Congress and the President (Princeton: Princeton University Press, 1985)

Charles O. Jones, The Presidency in a Separated System (The Brookings Institution, 1994)

Richard E. Neustadt, Presidential Power and the Modern Presidents (Free Press, 1991)

Richard M. Pious, The Presidency (Allyn and Bacon, 1996)

Robert Y. Shapiro et al., comps., Presidential Power (Columbia University Press, 2000)

Robert J. Spitzer, President and Congress (McGraw-Hill, 1993).

Documentos de la
DEMOCRACIA

